

## الإدارة بالمشاركة.. نهج المرحلة

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة دمشق

### الملخص

يمكن اعتبار فكر المشاركة، أو التشاركية، أو الإدارة بالمشاركة، نهج إستراتيجي محفز للأداء الجماعي، يتيح لكل مواطن الحق في أن يشترك في صنع القرارات التي تؤثر في حياته، كما أنه يحد من الترويس والتسلط الإداري، الذي ترعرعت في كنفه المركزية الشديدة في التخطيط، وصنع القرار.

إن نهج الإدارة بالمشاركة أتى كنتيجة لتحويلات عديدة (سياسية، اقتصادية، إدارية، اجتماعية..) فرضت مفهوم الدولة التشاركية، أو المشاركة، أو الدولة الشريك، خصوصاً تلك الشراكة مع القطاع الخاص، التي فيها شيء من التخصصية، والكثير من التوازن النسبي في المصالح لأطرافها، وتجلت تلك الشراكة بصيغ عديدة، أبرزها صيغة عقود البوت (BOT).

وقد أتى ذلك كله تحت وطأة عجز الكثير من الدول عن توفير الأموال اللازمة لعملية التنمية.

ويبدو أن تعاطي الدول مع هذه الشراكة لم يكن على ذات المستوى والفاعلية، خصوصاً مع بروز الكثير من العقبات والعراقيل الدستورية والقانونية، التي أثرت وأخرت الاستفادة من هذه التشاركية.

## مقدمة:

إن الإدارة بالمشاركة: تؤدي دوراً هاماً في توجيه وتوحيد الجهود الجماعية على اختلاف مستويات تجميعها، وعلى اختلاف أنواعها، ومن خلالها تظهر أهمية ديمقراطية الإدارة ومشاركة العاملين فيها، وفي تسيير شؤونها. وعلى المستوى العام: يتطلب هذا النوع من الإدارة تنظيم حملات توعية تثقيفية بغية إقناع المواطنين بأن تطوعهم ومساهماتهم المباشرة في إدارة قضايا الدولة (عن طريق منظماتهم الشعبية، ونقاباتهم المهنية، أو بشكل مباشر...) يعتبر عملاً أساسياً في ترسيخ قواعد الديمقراطية الشعبية.

ويجب أن تصبح القناعة لدى كل مواطن، أن المشاركة الفعالة هي الصيغة المثالية التي تكفل له ممارسة الديمقراطية التي تجعل منه إنساناً حراً كريماً. لذلك لا بد من دور للدولة، لكن ضمن علاقة قوية وتفاعلية، قائمة على التشاركية مع الجميع داخل هذه الدولة. وهذا يعني بالنتيجة الحديث عن جهات تساهم بعملية الإصلاح الإداري، وبالتالي ضرورة الانتباه إلى الثلاثة المقدسة: (الدولة، المجتمع المدني/المواطن، القطاع الخاص) وهي من العناصر الحيوية لإقامة الحكم الجيد، وزيادة ترسيخ مزاياه.

لذلك لا بد في البداية من توسيع نطاق المشاركة، سواء المشاركة بحرية الفكر... أو المشاركة بحرية التعبير... بحرية امتلاك زمام المبادرة... بحرية الإحساس بالانتماء والشعور بالقيمة... مع أهمية وضرورة مشاركة القطاع الخاص في التنمية. ولهذا سنقسم البحث في إطار هذه العناوين العريضة إلى المطالب الثلاثة التالية:

الأول: المفاهيم الأساسية للإدارة بالمشاركة.

الثاني: المواطن الشريك.

الثالث: التشاركية مع القطاع الخاص.

### أهمية البحث:

يبدو أن توفير القنوات التشاركية، هو الطريق السريع للوصول إلى المواطن، وإشراكه في صنع السياسة العامة، وتمكينه من أداء دور فاعل في الإدارة المباشرة للبرامج والمشاريع، التي ينعكس تأثيرها المباشر، على حياته كفرد وحياته كعضو في المجتمع.

وتتجلى أهمية هذا البحث، في تسليط بعض الضوء على هذا الموضوع الهام (الإدارة بالمشاركة) خصوصاً في المرحلة التي تمر بها سورية حالياً، والضعف السياسية، والاقتصادية التي تتعرض لها، والأفاق التي تتطلع إليها في خططها الخمسية الحادية عشرة، والتغيير الكبير الذي حصل في النوجه الاقتصادي داخل الدولة (الانتقال من اقتصاد اشتراكي مخطط، إلى اقتصاد السوق الاجتماعي) وبالتالي فإن الهدف الأساسي الذي نسعى إليه من خلال هذا البحث، هو الدعوة المباشرة إلى ضرورة التدخل التشريعي (تعديلاً، إلغاءً، نصوصاً جديدة..) لسد الكثير من الثغرات الدستورية، والقانونية التي تكلف في طريق الوصول إلى تشاركية ذات فاعلية حقيقية داخل الدولة، تتناسب وحجم الطموحات والمطالب التي يفرضها الواقع السوري في هذه المرحلة.

### طرائق البحث:

انطلاقاً من القول بعدم جدوى، أو عدم كفاية المنظومة التشريعية التي تضع الإطار القانوني للإدارة بالمشاركة، أو إذا صح التعبير عدم اتساق هذه المنظومة فيما بينها (الدستور، القوانين، المراسيم..) بما يتلاءم مع واقع الحال، الذي يدل على ضعف المشاركة، سنقوم باتباع المنهج الوصفي بشكل أساسي في هذا البحث، مع الاستعانة بالمنهج التحليلي، إذا ما اعتبرنا أن الإدارة بالمشاركة/التشاركية، ظاهرة قانونية، نستوجب الوصف والتحليل. وبناءً على ما تقدم: من أهمية وضرورة الإدارة بالمشاركة، سنعمد إلى بحث هذا الموضوع من خلال البحث في المطالب التالية.

## المطلب الأول

### المفاهيم الأساسية للإدارة بالمشاركة

قبل التفصيل في مفهوم الإدارة بالمشاركة، يتعين علينا الحديث عن نطاق هذه المشاركة، وكيفية تكريسها. كما لابد من الوقوف عند نقاط الاتفاق والاختلاف بين المشاركة والشراكة. لننتقل بعد ذلك للحديث عن مزايا التشاركية، ومن ثم البحث في عوائق الإدارة بالمشاركة.

#### أولاً- نطاق المشاركة.

يمكن القول: إن الإدارة بالمشاركة هي: حوار عام مفتوح داخل الدولة، بحيث تبدو كل فكرة مهمة.. ووجهة نظر كل شخص مهمة.. انطلاقاً من مبدأ أن كل رأي قد يأتي مستكملاً للأراء الأخرى. إذ لا يقتصر مفهوم المشاركة على مساهمة العمال في الإدارة أو إشراكهم في صنع قراراتها.. أو إعطائهم حق التصويت المتساوي.. أو تطبيق التشيير الذاتي.. أو أن يدير أبناء الحرفة أو المهنة شؤونها (الاشتراكية المهنية / *Guild Socialism*).. أو رقابة العمال على المشروعات/ *Workers Control*.. الخ مع أهمية كل ذلك بالتأكيد. (حسيب ، 1971)

إن المقصود: هو المشاركة بمعناها الواسع، والتي تشمل كل ما ذكرناه، المشاركة التي تعطي دوراً للهيئات اللاحكومية.. النقابات.. المنظمات.. هيئات المجتمع المدني.. القطاع الخاص.. الجمعيات الأهلية.. المواطن.

#### ثانياً- تكريس مبدأ المشاركة:

إن تكريس مبدأ المشاركة: لا يمكن تحقيقه بهذه السهولة كما يتصور البعض، فهو ليس شعاراً بوزع.. أو مواد قانونية تُسن.. أو باقعات تعلق!! إنه نهج إستراتيجي، إنه عقيدة يجب الإيمان بها قبل كل شيء.. إنه اللامركزية الحقيقية.. إنه

قضاء على الجهل والامية.. إنه التعريف بالحقوق، و قدسية المطالبة بها.. إنه تعزيز لأسباب القوة في شرائح المجتمع، إنه قبول للأخر.. إنه ديمقراطية ترفض التزاوج مع الفقر بكل تجلياته.. إنه تضافر جهود الجميع للقضاء على آفة العصر (الفساد).. وعلى هذا الأساس: فإن غالبية الإدارات والمنظمات المتطورة تهتم بالإدارة بالمشاركة، وذلك بإعطاء قدر كبير من المشاركة للمرضوسين.

### ثالثاً- المشاركة و الشراكة: (عبود ، 2002)

أ - نقاط الاتفاق:

إن الاتفاق بين المشاركة و الشراكة، يتمثل في أن كلا منهما يقوم على مبدأ الحوار، وأن أطرافهما يمثلون كل قوى التنمية في مجتمع ما.  
ب - نقاط الاختلاف:

إن الفرق بين المشاركة و الشراكة، يكمن في أن الأولى تمثل بداية الطريق إلى الشراكة، في حين توحى الشراكة بفكرة التحالف، والتقابل والتوازن النسبي، لقوى الأطراف الداخلة في عملية الشراكة؛ أي أن المشاركة تكون في هذا السياق، أقل تحقيقاً لمبدأ الموازنة بين مصالح الأطراف الداخلة في عملية المشاركة. هذه المشاركة يمكن اعتبارها أكثر عموماً بمدلولها من مفهوم الشراكة، والحديث عن المشاركة تتحدد أهميته عند البحث في المشاركة كنهج على المستوى الدولية ككل، أما الشراكة فتتحدد أهميتها عند بحث نوع العلاقة التي يجب أن تقوم بين الدولة و القطاع الخاص، وذلك للحد من استمرار عزوف القطاع الخاص عن الدخول في شراكة حقيقية مع الدولة، وهو ما يتضح لنا أكثر عند بحث التشاركية مع القطاع الخاص .

فالمشاركة *Participation* التي تعني الشترك اللسان عن قرب،

بالعمليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، التي تؤثر على حياتهم. تختلف عن الشراكة Partnership التي هي اشتراك عن قرب أكثر، وتتطلب عدداً من المقومات الأساسية ومنها: (التوازن النسبي للأطراف الداخلة في الشراكة، وجود حد أدنى من الثقة المتبادلة، تحقيق حد أدنى من المصالح لكل الأطراف، وجود تصور مسبق لدى الجانبين بحلول توفيقية يتم الوصول إليها من قبل الأطراف). باختصار: إذا كانت كل شراكة تستلزم مشاركة، فالعكس غير صحيح.

#### رابعاً- تعريف الإدارة بالمشاركة:

التشاركية بشكل عام: هي مجموعة من الآليات والوسائل التي تساعد في إشراك مكونات المجتمع في تقرير خياراتها الإستراتيجية أو المرئية، لاسيما في الجانب التنموي، الذي يحتاج لحلول مستمدة من إمكانياتها الطبيعية والبشرية، والإدارة بالمشاركة هي: "لشترك الأفراد والمجموعات في نشاطات نفسية واجتماعية".

كما تعني لشترك الأفراد في صياغة واتخاذ القرارات حتى يكون هناك حافز وتشجيع على العمل وزيادة الإنتاج، بما يحقق الأهداف المرجوة (أحمد، 2009).

و يمكن تعريف الإدارة بالمشاركة Participative Management بأنها: "الإدارة التي تتيح فرص حقيقية ومستمرة لإشراك الأفراد والجماعات التي تعمل في المنظمة في إدارتها، بل وملكيته". (أبو النصر ، 2007).

#### خامساً- مزايا التشاركية:

أ- مزايا التشاركية بشكل عام:

إن المزايا العملية و الملموسة لمبدأ المشاركة تتجلى في ما يلي:

1- صدور قرارات سليمة ومدعومة بالتأييد الرسمي والشعبي، ويأتي هذا الدعم من خلال تلك البيئة أو المناخ الذي يحيط بالقرار في مراحل صناعته وإعداده، ومن خلال التشارك الواسع في التحضير له، والوقوف على الآثار المحتملة له في المستقبل، وانعكاساته الإيجابية، وعقبات تنفيذه.. الخ.

2 - ومن المزايا المهمة لنهج التشاركية بالنسبة للدولة تحديداً: أن هذا النهج يُحمل الجميع (المشاركين) نتائج وأثار ذلك القرار، وتحمل الجميع مسؤولية النجاح والفشل في خياراتهم، فالمساهمة في تنفيذ العمال وجعلهم أكثر نضجاً ومسؤولية، يشعرهم بكيانهم وأهميتهم ويمرسون على تحمل المسؤولية، ويدافعون عن أي عمل شاركوا في التخطيط له أو الموافقة عليه.

3 - والأهم من ذلك كله: الوقوف على الاحتياجات الحقيقية للمتأثرين بالقرار ولحظها مسبقاً في الخطة أو القرار المأخوذ.

ب - مزايا المشاركة في صنع القرارات: (الخضيرى، 2007).

يبدو أنه لم يعد من المقبول أن ينفرد شخص ما مهما بلغت كفاءته وخبرته وعلمه بعملية صنع القرار، وطرح البدائل بمفرده، بل أصبح من الضروري لحسن صنع القرار أن يتم ذلك من خلال فريق مهام متكامل.

ومن مزايا التشاركية في اتخاذ القرار ما يلي: (الخطيب وسعابة، 2009).

\* تساعد على تحسين نوعية القرارات، وجعل القرار المتخذ أكثر ثباتاً وقبولاً لدى العاملين، فيعملون على تنفيذه بحماس شديد ورغبة صادقة.

\* كما تؤدي المشاركة إلى تحقيق الثقة المتبادلة بين المدير وأفراد التنظيم من ناحية، وبين التنظيم والجمهور الذي يتعامل معه من ناحية أخرى.

\* للمشاركة في عملية صنع القرار أثرها في تنمية القدرات الإدارية في المستويات الدنيا من التنظيم، وتزيد من إحساسهم بالمسؤولية وتفهمهم

لأهداف التنظيم، وتجعلهم أكثر استعداداً لتقبل علاج المشكلات، وتنفيذ القرارات التي اشتركوا في صنعها.

\* تساعد المشاركة في اتخاذ القرارات على رفع الروح المعنوية لأفراد التنظيم، وإشباع حاجة الاحترام والتأكيد الذات.

\* التنفيذ بحماسة ورغبة، وأداء المهام على أكمل وجه.

### سادساً- عوائق الإدارة بالمشاركة:

يبدو أن نهج الإدارة بالمشاركة هو طريق أو سلوك قد يكون غريب على الجهات أو الإدارات التي ترغب بتبنيه، وخصوصاً إدارات الدول النامية، فعلى سبيل المثال، فإن كثيراً من المدراء الكبار يتبنون فقط تلك المظاهر من منح السلطات للموظفين، والتي تناسبهم شخصياً وتتوافق مع أهوائهم.

أما المشاركة والتفويض والتعكين: فهي فلسفة تحتاج إلى طريق مرسوم وواضح ضمن إطار قانوني يجعل هذا الطريق سالماً أمام المرؤوسين، يستطيعون السير به إلى الأمام دون خوف أو تهميش لمشاركتهم أو إفراغها من مضمونها، مشاركة تقوم على قادة تؤمن بالتغيير كسنة للحياة والإدارات، قادة تبني المؤسسات وتطبق ديمقراطية الإدارة وتفويض الصلاحيات والاختصاصات.

ومن ثم يمكن القول: أن هذا النهج من أصعب أنواع الإدارة، من حيث تطبيقه تطبيقاً سليماً وفعالاً، لذلك نلاحظ عقبات وعوائق تحول دون تطبيق الإدارة بالمشاركة. وعادةً توجد عدة عوائق تمنع تطبيق المشاركة في جميع الإدارات والمنظمات، أو تحول دون نجاحها في أي جهة تحاول تطبيقها، وهذه العوائق يمكن إيجازها بما يلي: (أحمد ، 2009 ؛ وأبو النصر ، 2007).

☒ التقاليد التنظيمية: فهي قد تقف عائقاً في سبيل الانتقال من الإدارة التقليدية، إلى الإدارة بطريق المشاركة، في الإدارة أو المنظمة أو المشروع. وقد يرجع ذلك إلى الفشل، أو فقدان السيطرة على اتخاذ القرارات.



- ⊗ قيم المديرين: إذا كان المدير استبدادياً، فهو لا يسمح لأحد بمشاركته في الإدارة، إلا إذا كان هناك ما يوجب موافقته على المشاركة.
- ⊗ الخبرة والتخصص المهني والعلمي: فالمدير قد لا يسمح بالمشاركة في أمور لا يفهمها.
- ⊗ ضمان عدم التعرض لإجراءات تعسفية بسبب ممارسة الحق في المشاركة.

## المطلب الثاني

### المواطن الشريك

يبدو أن الثقافة المساندة لدور المواطن، هي الثقافة التي تدعم الثقة واحترام الذات لهذا المواطن، وترسخ فيه قيم الثقافة التي تدعم العدالة الاجتماعية، وثقافة تشجيع المشاركة الإيجابية والعمل التطوعي، والتي تحترم وتشجع الحوار والتنوع وسيادة القانون. (عبود، 2002).

#### أولاً- رقابة متلقي الخدمة:

إذا أردنا الحديث عن متلقي الخدمة، فإننا نعني بذلك - بشكل عام - كل مواطن في الدولة، يتلقى خدماتها العامة، وتبدأ أولى بشائر هذه الرقابة، ومدى فاعليتها، من خلال ما يصطلح على تسميته بحرية الرأي أو التعبير، وهذا الحق كفله الدستور للجميع، رجالاً ونساءً. فالمادة/38/ من الدستور السوري تؤكد على أنه: " لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلمية، بالقول والكتابة وكافة وسائل التعبير الأخرى، وأن يسهم في الرقابة والنقد البناء بما يضمن سلامة البناء الوطني والقومي، وتكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر وفقاً للقانون". وتشير المادة/49/ إلى مشاركة المنظمات الجماهيرية في الرقابة، إذ تنص على أن: " تشارك المنظمات الجماهيرية مشاركة فعالة في مختلف القطاعات

والمجالس المحددة بالقوانين لتحقيق الأمور التالية:

1- 5.... الرقابة الشعبية على أجهزة الحكم ، وهو ما أكده قانون الإدارة المحلية الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 تاريخ 23 / 8 / 2011، فالمادة 120 تنص على مبدأ الرقابة الشعبية بهدف التأكيد من مدى تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولجانها وأجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين، وتتمثل هذه الرقابة بما يلي : "... 4- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى أو تظلم أو نقد على عمل المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة..." والمادة 123 حددت حالات إلغاء العضوية في المجالس المحلية ومن بينها " إذا رأى مجموعة من المواطنين أن ممثلهم قد انحرف عن السياسة العامة للدولة أو عمل على تحقيق مكسب شخصي متناسياً مصالح الجماهير ...". وهناك نصوص كثيرة في هذا الإطار لا مجال لذكرها .

#### ثانياً- تفعيل مشاركة جمهور المواطنين: (عاشور ، 1995)

في هذا الإطار تتبدى أهمية البحث عن حلول تتصدى للظواهر السلبية لغياب رقابة منلقي الخدمة/المواطن، والتي تتجلى بجملة من التدابير الوقائية والعلاجية منها:

- 1- اجتثاث جذور الفساد، وفتح المجال لمشاركة ديمقراطية قاعدية، ذات طابع مؤسسي من قبل قطاعات الجمهور المختلفة، في صياغة برامج وخطط الإصلاح.
- 2- تعزيز دور الجمهور في الرقابة على الخدمة المؤداة، وممارسات المنظمات الحكومية بشأنها.
- 3- الأخذ بنظم الجودة التي تطبقها المنظمات الحكومية بشكل واسع في العديد من دول العالم، والتي تتوجه أساساً إلى المواطنين باعتبارهم عملاء. وبذلك يتم التأكيد على دور ومصالح الجمهور المتلقي للخدمة، كطرف معني بالإصلاح.

4 – أهمية تطبيق الحكومة الإلكترونية لتعزيز مشاركة المواطنين، على غرار التجارب الناجحة، ومن الأمثلة على ذلك أن الحكومة الفرنسية أطلقت على موقعها في مجال الإدارة الإلكترونية أسم الخدمات العامة للمواطنين، حيث يتسم هذا الموقع بسهولة اختيار خدمات الإدارات الإلكترونية المختلفة، التي تقوم بإنجاز معاملات المواطنين، وتميزت هذه الحكومة بتقديم العشرات من الخدمات، والتي لها علاقة مباشرة بالمواطن، وسهلت عملية الاستخدام من خلال التوضيحات والإرشادات المختلفة. (أحمد ، 2009)

5 – احترام حقوق المواطن المدنية والسياسية والاقتصادية، وتطبيق الشق بين الدساتير والقوانين والمواثيق والتصريحات في صيغتها النظرية من جهة، والتطبيق الفعلي من جهة ثانية.

### ثالثاً- المشاركة باعتبارها حق ومسؤولية: (عبود ، 2002)

إن المشاركة الحقيقية ينبغي أن تتحول إلى نهج حياة، يتيح لكل مواطن أن يشترك في صنع القرارات التي تؤثر في حياته، دون تمييز في الدين والعرق والنوع والموقع الاجتماعي والعمر؛ وبهذا المعنى تحمل المشاركة الحقيقية صفتي الحق والمسؤولية:

1- المشاركة باعتبارها حق: وتعني عدم إشعار أطرافها بالمنة، واعتبار مشاركة الآخرين تبدو وكأنها منحة يمكن سحبها ممن يعطيها، وإنما ينبغي اعتبارها حقاً للمواطن، يناله باعتباره يحظى بحق المواطنة.

وقد نصت المادة/26/ من الدستور السوري الدائم لعام 1973 على أن (( لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية..)).

2- المشاركة باعتبارها مسؤولية: وتعني أنه على المواطن تحملها ضمن سياق العمل على تطوير الوطن، وتنميته والارتقاء به نحو الأفضل.

والمادة/27/ من الدستور الدائم تنص على أن ((يمارس المواطنون حقوقهم

ويتمتعون بحرياتهم وفقاً للقانون)).

#### رابعاً - المشاركة باعتبارها هدف ووسيلة: (عبود ، 2002)

1- المشاركة كهدف: تبغي الوصول إلى مجتمع يتسم بالعدل والمساواة، ويتيح لكل فرد فيه فرصة عادلة في العيش والتمتع بالمكاسب المحققة فيه، وأن ينال نصيبه من الموارد المختلفة.

2- المشاركة كوسيلة: تمكن كل الشرائح الاجتماعية، من حق التأثير على عمليات صنع القرار، إما مباشرة وإما من خلال تمثيلهم في آليات صنع القرار.

### المطلب الثالث

#### التشاركية مع القطاع الخاص

إن مشاركة القطاع الخاص في التنمية، هي من ضمن جوانب الحرية المطلوب أن تسود في المجتمع (من خلال حرية السوق).

وبالمقابل فإن القيود التعسفية التي تفرض على آلية السوق، يمكن أن تؤدي إلى خفض وتقليص الحريات، بسبب النتائج المترتبة على غياب الأسواق؛ لأن السوق يعمل على توسيع نطاق الدخل والثروة، والفرص الاقتصادية للناس، كما أن السوق يمكن أن تكون قاطرة النمو. (علام ، 2007)

والمبدأ العام أن الدولة هي المسؤولة عن تحقيق الصالح العام، وتلبية حاجات المواطنين؛ وتلجأ الدولة في سبيل ذلك إلى عدة وسائل، من بينها في هذا الوقت ما أطلق عليه تسمية عقود البوت (BOT ، بي أو تي).<sup>1</sup>

<sup>1</sup>- تؤكد الحكومة السورية، أن التشاركية أصبحت نهجاً تدير عليه، للاستفادة من الطاقات الوطنية، وإعطاء الفرصة لجميع أبناء الوطن للمساهمة في مسيرة البناء والتنمية المتوازنة والمستدامة، ويتجلى ذلك بإعطاء

### أولاً- عقود البوت BOT توسيع لتطبيق قواعد القانون الخاص:

إن توجه الدولة، إلى إشراك القطاع الخاص في إدارة وتشغيل مشروعات القطاع العام، يؤدي بالنتيجة إلى قبول التعامل بقواعد القانون الخاص، واتساع نطاق هذا التطبيق لتلك القواعد، وبالأخص العلاقة بين جهة القطاع الخاص، وجمهور المواطنين المنتفعين من خدمات المرفق العام.

### ثانياً- مفهوم عقود البوت BOT:<sup>1</sup>

إن استخدام حروف BOT هو اختصار لكلمات اللغة الإنكليزية الآتية: *Build Operate Transfer* (البناء-التشغيل-نقل الملكية). وتستخدم هذه المصطلحات، وغيرها من المصطلحات المشابهة، للدلالة على المشروعات التي تتعاقد عليها الدولة، مع القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي (شركة المشروع). وذلك عن طريق الامتياز، لبناء وتشغيل مشروع من مشروعات البنية الأساسية، بمعرفة القطاع الخاص وتحت إدارته، في مقابل حصوله على إيرادات المشروع طوال مدة التعاقد، وعند نهاية التعاقد يتم نقل ملكية المشروع إلى الدولة مانحة

---

المجال أمام القطاع الخاص للدخول إلى قطاعات كانت حتى وقت قريب حكراً على الدولة، بهدف توفير التمويل اللازم لمشاريع البنية التحتية، التي تعتمدها الحكومة تنفيذها عبر التشاركية مع القطاع الخاص.

<sup>1</sup>- إن التشاركية بين القطاع العام والقطاع الخاص قديمة، وهي صيغة التصديقية طبقت في العديد من الدول (بريطانيا، فرنسا، أمريكا، مصر، لبنان... الخ). وهذه التشاركية لا تقتصر على مجالات محددة، ويمكن أن تكون في مختلف المجالات الاقتصادية (مشاريع إنتاجية، بنية تحتية، المشاريع السياحية، مشاريع زراعية... الخ). وذلك كله يأتي من أن عمل كل قطاع (عام، خاص) بدعم الآخر ولا يلغيه.

الامتياز. ولعقد البوت صور عديدة، بالإضافة إلى الصورة السابقة والأكثر شيوعاً (البناء-التشغيل-نقل الملكية).

ويبدو أن الدول النامية تُعتمد على التعاقد بنظام البوت BOT لأسباب عديدة، أهمها عجز هذه الدول عن توفير الأموال للقيام بالمشروعات التنموية.

### ثالثاً- الإطار الدستوري لعقود البوت BOT:

يبدو أن رأي كثير من فقهاء القانون الإداري اتجه إلى تكيف عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (البوت BOT) على أنها عقود إدارية، والأدلة على ذلك كثيرة لا مجال لذكرها الآن. ( الحبشي ، 2008 )

وبالمقابل: ذهب عدد كبير من فقهاء وأساتذة القانون الإداري والباحثين في الإدارة العامة، إلى أن خصخصة القطاع العام بنقل ملكيته إلى القطاع الخاص أمر غير دستوري، خصوصاً في الدول ذات النهج الاشتراكي (سورية، مصر...). وبالتالي لابد من تعديل بعض النصوص الدستورية، من أجل ضبط خصخصة القطاع العام. بكل ما تحمله من سلبيات (زيادة حدة الفقر من خلال تقليص الدعم، ارتفاع معدل البطالة من خلال إعادة هيكلة القطاع العام، زيادة التضخم، وانخفاض القدرة الشرائية للأفراد وبالتالي انخفاض مستويات المعيشة...).

والخصخصة بمعناها الواسع هي: ((مجموعة من السياسات المتكاملة التي ترمي إلى الاعتماد الأكبر على آليات السوق، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص ليؤدي دوره الطبيعي في إطار من المنافسة، من أجل تحقيق الكفاءة)). (جابر ، 2009)

ما يهمنا في موضوع الخصخصة: الإشارة أن التوجه الجديد للحكومة السورية ما هو إلا جزء من سياسة الخصخصة، بغض النظر عن المسميات التي يمكن أن تطلق على هذه التوجهات؛ لأنها تعني في ما تعنيه تغيير في صفة

الاقتصاد القومي، من اقتصاد يرتكز على النشاط العام، إلى اقتصاد يرتكز (في جزء منه على الأقل) على النشاط الخاص، ولكن دون إلغاء نهائي لدور الدولة، وبالتالي هناك ارتباط كبير بين عقود البوت BOT وعملية الخصخصة. (الهندي وآخرون ، 2004)

وهذا ما يؤدي بنا إلى البحث في مدى دستورية عقود البوت BOT في ضوء أحكام الدستور، وسنركز البحث في دستورية هذا النوع من العقود في كلاً من سورية ومصر، نظراً للتشابه في التجربة، والأهم من ذلك التشابه في التوجه الاقتصادي القومي، والملكية الاشتراكية لأدوات الإنتاج، وملكية الشعب للقطاع العام. والوارد ذكرها في أحكام الدستور في كلا البلدين.

أ – الاتجاه الذي يرى عدم دستورية عقود البوت BOT في ظل النصوص الدستورية الحالية:<sup>1</sup>

ويركز أصحاب هذا الاتجاه على ضرورة إجراء تعديل للنصوص الدستورية التي تحدد ملكية الشعب والمقومات الاقتصادية (مادة 13+14) من الدستور السوري الدائم لعام 1973. والمواد من (23 وحتى 30) من الدستور المصري الصادر في 11 ديسمبر عام 1971 (الفصل الثاني)، والتي تحدد الملكية الاشتراكية لأدوات الإنتاج، وملكية الشعب للقطاع العام.

ويأتي تأكيد أصحاب هذا الرأي على ضرورة إجراء التعديل، انطلاقاً من أن عقد البوت BOT يعتمد اعتماداً كلياً على تحرير الاقتصاد السوري من الملكية العامة لوسائل الإنتاج، إلى الملكية الخاصة واقتصاد السوق؛ وبالتالي التحول من

<sup>1</sup> – ويمثل هذا الاتجاه من الكتاب السوريين \* د. إبراهيم الهندي ، د. سعيد نحيلي ، د. عيسى الحسن <sup>2</sup> ومن الكتاب المصريين \* د. سعد الشرفاوي ، د. جابر جاد نصر <sup>3</sup> .

اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال، إلى اقتصاد حر يُغلب المصلحة الفردية الخاصة على المصلحة العامة. وهذا فيه مخالفة صريحة لنص المادة/13/ من الدستور السوري التي تؤكد: ((أن الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال)). (الهندي وآخرون ، 2004)

ب - الاتجاه الذي يرى أن عقود البوت BOT ليس فيها مخالفة لأحكام الدستور: حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه رغم غياب النصوص الدستورية المعالجة لنظام التعاقد بنظام البوت BOT، وخاصةً صورته المتعلقة ببيع القطاع العام، إلا أن المحكمة الدستورية في مصر أصدرت حكم في الدعوى رقم/7/ في الأول من فبراير عام 1997 رداً على طلب المدعي الاحتياطي الرامي إلى عدم دستورية قانون شركات قطاع الأعمال رقم/23/ لسنة 1991، لأن الغاية التي يستهدفها هذا القانون مخالفة لحكم المادة/30/ من الدستور المصري.<sup>1</sup> وقد جاء بحجتيبات حكم المحكمة الدستورية العليا المنشور في الجريدة الرسمية، العدد/17/ في 13/2/1997 أسباب رد طلب عدم دستورية هذا القانون.

<sup>1</sup> - ويمثل هذا الاتجاه : المحكمة الدستورية العليا في مصر، حيث جاء في حكمها المنشور في الجريدة الرسمية العدد 17 في 13 / 2 / 1997 أسباب رد طلب عدم دستورية هذا القانون ( قانون شركات قطاع الأعمال رقم 23 لعام 1991 ) وما جاء في حكم هذه المحكمة " إن الاستثمار بمختلف صورته العامة منها والخاصة، ليس إلا أموالاً تنفق، وسواء عائلتها الدولة أو كونها القطاع الخاص ، فإنها تتكافل فيما بينها، ويحتر جميعها لزاماً لضمان قاعدة إنتاجية أرض وأصق، لا يكون التفرط فيها إلا ترغافاً وتكولاً عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها. وما تنص عليه المادة 29 من الدستور من أشكال للملكية العامة وتقوم إلى جانبها كل من الملكية التعاونية والخاصة ليس إلا توزيعاً للأدوار فيما بينها، لا يحول دون تسليتها وخضوعها جميعاً لرقابة الشعب...".



وبصدور هذا الحكم للمحكمة الدستورية العليا في مصر، أصبح نظام الخصخصة (باعتباره الدافع لظهور عقود البوت BOT) موافقاً للدستور.

ويبدو أن الرأي الذي يقول بعد دستورية عقود البوت BOT فيه شيء من المغالاة في التمسك بحرفية النص الدستوري، خصوصاً إذا ما اعتبرنا أن الدستور قد جاء بقواعد عامة، حدد في ظل الفترة التي صدر فيها التوجه الاقتصادي للدولة، عندما كانت الاشتراكية تعيش مجدها.<sup>1</sup>

ويبدو أن لدى الحكومة السورية توجه كبير للتعاون مع القطاع الخاص، عن طريق عقود البوت BOT، ولكن هذا كله لا يبرر بقاء النصوص الدستورية على حالها، وكأنها نصوص مقدسة، بل الأولى تعديلها، بما يتسجم مع التطورات الحاصلة في السياسة والاقتصاد على المستوى الإقليمي والعالمي، وبما يتسجم مع الدور المأمول من القطاع الخاص في تحقيق التنمية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - وإذا كانت عقود البوت BOT هي إحدى تطبيقات عقود التزام المرافق العامة، أو إنها مسمى جديد لها، وبالتالي فهو عقد إداري يخضع لأحكام القانون الإداري خاصة في النواحي المتعلقة بتعليم المرافق وإدارته نتيجة لتوفر جميع أركان العقد الإداري فيه " أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام وأن يتعلق العقد بالمرافق العام وأن يحتوي العقد على شروط استثنائية غير مأذونة في عقود القانون الخاص ". هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لا يوجد تعريف واحد ومحدد لمفهوم الخصخصة، والراجح أن بيع قواعد القطاع العام للقطاع الخاص هو المنلول الحقيقي للخصخصة وإن اتباج الدولة لسياسة الانفتاح الاقتصادي والعمل بآليات اقتصاد السوق وبالتالي تخفيف القيود البيروقراطية عن المشروع العام لا يعتبر من قبيل الخصخصة، وكذلك لا يعتبر من قبيل الخصخصة أيضاً أن تلجأ الدولة للتعاقد مع الأفراد من أجل تقديم خدمة عامة كما هو الحال في عقود الالتزام .

<sup>2</sup> - فالحكومة السورية شرعت في تنفيذ إصلاحات اقتصادية واجتماعية، حيث ركز الإصلاح الاقتصادي على إعادة بناء الاقتصاد، وتحويله من اقتصاد مخطط مركزياً، إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. وبعد توفير البيئة التمكينية الملائمة لنمو وتطور قطاع الأعمال في سورية من أهم أولويات الخطة الخمسية العاشرة والثانية عشرة، وتعزيز مساهمة القطاع الخاص الذي تشكل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الأغلبية العظمى منه في

وبالتالي لا بد من صنود قانون خاص ينظم التشاركية مع القطاع الخاص، ويحسم الجدل حول دستورية أو عدم دستورية عقود البوت BOT، أو غيرها من صيغ التعاون مع القطاع الخاص.<sup>1</sup>

### نتائج وتوصيات:

في الختام نؤكد: أن المشاركة بقدر ما هي للجميع في الدولة، فإنها بالمقابل مسؤولية، تهدف إلى الوصول إلى مجتمع العنل والمساواة، وهذا لا يكون إلا بإشراك العنصر البشري بالخطط والسياسات التي تقوم بها الدولة، ولعل الحكومة السورية أدركت ذلك في الخطة الخمسية الحادية عشرة، من خلال إشراك جميع الفعاليات والقطاعات والمنظمات في إعداد هذه الخطة. لكن هذا غير كافي لوحده، لتتلاقى التغيرات الكثيرة التي تحدث من المشاركة، لذلك نوصي بما يلي:

---

الاقتصاد الوطني، وجعله قطاعاً مؤسسياً منظماً للمشاركة في العملية التنموية، ونشر ثقافة العمل الحر، من خلال حاضنات الأعمال، والصعيت الداعمة لأنشطة رواد الأعمال.

<sup>1</sup> إن القيادة السياسية في سورية ترضى هذا التوجه، وقد أكد السيد الرئيس ذلك في كلمته التي لقاها خلال تروسه الاجتماع الأول للحكومة السورية الجديدة، بتاريخ 2011/4/16 ((هناك عدة مبادئ لا بد من أن تكون الأساس في العمل الحكومي.. أولاً توسيع المشاركة عند اتخاذ القرار.. يعني المشاركة تشمل الكل دون استثناء.. وكلما وسعنا المشاركة كلما قلت نسبة الخطأ.. وكلما كان هناك من يدافع عن قرارات الحكومة.. والحكومة بحاجة إلى من يدافع عن قراراتها.. المهام كثيرة جداً، ولا نستطيع أي دولة أن تحقق كل المتطلبات..)).

- ❖ ضرورة إجراء تعديلات دستورية، تكفل إشراك كافة فعاليات الدولة في مسيرة التنمية، وتبرز أهمية هذه التعديلات خصوصاً في ما يتعلق بالنظر إلى الملكية العامة، وطبيعة النظام الاقتصادي.
- ❖ الإسراع في إصدار قانون للتشاركية، ينظم توزيع الأدوار في الدولة، ويوفر مظلة قانونية تحمي مناخ الاستثمار المشجع في سورية.
- ❖ الاهتمام بالتأهيل والتدريب، وإعطاء الفرصة الكافية للكوادر الإدارية التي يتم تأهيلها في المعاهد المتخصصة، للمساهمة في تحقيق التنمية الإدارية.
- ❖ التركيز على توجه الحكومة السورية في الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، بشكل تدريجي بعيداً عن أسلوب الصدمة.
- ❖ أهمية وضرورة بناء الاقتصاد النقي، وتهيئة المناخ الاستثماري المشجع، للاستفادة من الاستثمارات الأجنبية والمحلية، واعتبار ذلك طريق لعودة أبناء الوطن في بلاد الاغتراب، والاستفادة من هذه الطاقة الهائلة في تيسير الانتقال السلس إلى اقتصاد السوق، وفي رسم آفاق ومستقبل سورية الحديثة.
- ❖ تكريس اللامركزية، والاستفادة من طاقات المجتمع المحلي، والإسراع بتعديل قانون الإدارة المحلية.
- ❖ تكريس ثقافة التطوع، وتمكين الفئات المهمشة، وتشجيع القطاع الأهلي للمساهمة من خلال الجمعيات الأهلية، والخيرية، وباقي منظمات المجتمع المدني في عملية التنمية داخل الدولة.
- ❖ ضرورة التطبيق الفعلي للتخطيط الإقليمي، لتحقيق تنمية متوازنة في القطر، وعدم تركيز الاستثمارات في منطقة جغرافية دون أخرى.
- ❖ التركيز على العمل المؤسسي وبناء المؤسسات، بغية تنظيم الجهود المبذولة، وتقادي التشتت أو العزف المنفرد.
- ❖ تحديد دور الدولة، ودور القطاع الخاص، والقطاع التعاوني، ودور الهيئات اللاحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، والمواطن. بالشكل الذي يضمن

مساهمة الجميع في تحقيق التنمية، بعيداً عن تضاد أو تضارب المصالح؛  
فالجميع شركاء في بناء الوطن.

❖ التركيز أكثر على التربية، باعتبارها الضامن — عبر تنشئة الجيل منذ  
الصغر — للوصول إلى شباب وقادة قادرين على المشاركة بفاعلية  
ومسؤولية.

#### خاتمة:

إن الإدارة بالمشاركة إستراتيجية، ويتوقف على تطور هذه الإستراتيجية  
وتقدمها نمو الدولة بكاملها.

الإدارة بالمشاركة تفويض وتمكين، تنتهي معها المركزية والتسلط  
والإنفراد بالسلطة. الإدارة بالمشاركة شفافية وعلنية؛ بدءاً من التخطيط ومروراً  
بالتنفيذ، وانتهاء بتوزيع حاصل التنمية المتأتية من هذه المشاركة.  
الإدارة بالمشاركة مسؤولية وواجب داخل الدولة/الإدارة/المؤسسة/التنظيم،  
قبل أن تكون حق وميزة.

وبالمقابل: فإن فكر الإدارة بالمشاركة ولكي يطبق تطبيقاً فعلياً، فإنه  
يحتاج إلى مناخ عام داخل الدولة، يقبل فيه الرأي الآخر، ويسمع فيه أصوات جميع  
الفئات داخل الدولة. وقبل كل شيء لابد لها من وجود مصدر تعتمد عليه (يوطرها  
وبشرعها ويقننها) بعيداً عن الشعارات والبيانات؛ وهذا يكون بوضع إطار قانوني  
(دستوري، قانوني، قرارات، أوامر...) ينظم العمل التشاركي، ويكفل تطبيقه، بعيداً  
عن الارتجال والعشوائية.

وإذا كانت الإدارة بالمشاركة إستراتيجية، فإن هذه الإستراتيجية الإدارية  
بعضونها العام يجب أن تشمل كافة القوانين والأنظمة (الإدارية، الاقتصادية،  
المالية..).

ولا بد أن تشمل هذه الإستراتيجية التغيير في العقلية الإدارية السائدة، وأن تقوم على احترام الآخر، والاعتراف بأهمية دوره في القيادة.

### قائمة المراجع

- أبو النصر مدحت محمد، 2007— إدارة منظمات المجتمع المدني. الطبعة الأولى، منشورات إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 391 صفحة.
- أحمد محمد سمير، 2009— الإدارة الإلكترونية. الطبعة الأولى، منشورات دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن- عمان، 311 صفحة.
- الحبشي مصطفى عبد المحسن، 2008— الوجيز في عقود البوت BOT. الطبعة الأولى، منشورات دار الكتب القانونية، مصر، 182 صفحة.
- الخضير محسن أحمد، 2007— ديمقراطية الإدارة. الطبعة الأولى، منشورات الدار الجامعية، الإسكندرية، 162 صفحة.
- الخطيب أحمد + معالية عادل سالم، 2009— نظريات واستراتيجيات ونماذج حديثة. الطبعة الأولى، منشورات عالم الكتاب الحديث- جدار للكتاب العالمي، الأردن، 517 صفحة.
- الهندي إبراهيم + الحسن عيسى + نحيلي سعيد، 2004- المرافق العامة. الطبعة الأولى، منشورات جامعة حلب، 311 صفحة.
- جابر وليد حيدر، 2009- طرق إدارة المرافق العامة المؤسسة العامة والخاصة. الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 167 صفحة.
- حسيب خير الدين، 1971— مساهمة العمال في الإدارة العامة. الطبعة الأولى، منشورات دار الطليعة، بيروت، 208 صفحة.
- عاشور أحمد صقر، 1995— إصلاح الإدارة الحكومية. الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية/سلسلة بحوث ودراسات/343، القاهرة، 177 صفحة.

- 
- عبود صاموئيل، 2002— أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية. الطبعة الأولى، منشورات دار الرضا للنشر- سلسلة دار الرضا للمعلومات، دمشق، 215 صفحة.
- علام سعد طه، 2007— التنمية والمجتمع. الطبعة الأولى، منشورات مكتبة مدبولي، القاهرة، 317 صفحة.

*From participation Thought..to Strategy Empowerment*

**Abstract**

The approach of participative management limits the chairing and administrative domination with which the strict centralism in planning had grown up.

The approach of participative management came up as a result of many shifts ( political, economical, administrative, social etc.) that imposed the concept of participation, delegation and empowerment.

It seems that the advantages of workers' participation in management was not effective in all states especially those which have not surpassed the theory of delegation of authority and responsibilities. Because these states had not had a real application of them, this indicates that these states still unaware of the advantages of empowerment strategy, which could be considered a new method to change the administrations and organizations towards a future with more competition and ability to adaptation with the current era.